



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

Bruxelles, le 20 septembre 2011

**14408/11
ADD 1**

LIMITE

PECHE 240

NOTE DE TRANSMISSION

Origine: Commission Européenne
Date de réception: 20 septembre 2011

Objet: Convention Spécifique N° 31: Evaluation ex-post du protocole actuel d'Accord de Partenariat dans le domaine de la Pêche entre l'Union Européenne et le Gabon

Les délégations trouveront ci-joint le document mentionné ci-dessus.

p.j.: étude d'impact (2^{ème} partie¹)

¹ Voir aussi doc. 14408/11 INIT.

3^{EME} PARTIE : EVALUATION DE L'ACCORD DE PECHE

1 LE PROTOCOLE D'ACCORD DE PECHE

1.1 Présentation de l'accord et de son protocole d'application

➤ *Historique des accords bilatéraux UE-Gabon*

Les relations entre l'UE et le Gabon en matière de pêche remontent à décembre 1998 quand un premier accord bilatéral a été conclu pour une durée de trois ans. Cet accord était un accord qui ne concernait que des navires thoniers (42 senneurs et 33 palangriers de surface) pour une contrepartie annuelle de 675 000 € dont 405 000 € étaient réservés au financement du secteur de la pêche sous la forme d'actions ciblées. Le protocole d'accord a été renouvelé en 2001 pour une durée de 4 années. A la différence du premier accord, il intégrait en plus des possibilités de pêche pour des navires thoniers (38 senneurs et 26 palangriers de surface) des possibilités pour des chalutiers crevetniers. C'était donc un accord mixte avec une contrepartie annuelle augmentée de 1 262 500 € dont 883 750 € finançant des actions ciblées pour le secteur de la pêche.

Les possibilités de pêche crevetnières n'ayant pas été utilisées et en raison du manque de visibilité sur le potentiel de cette ressource, l'accord a été renégocié en 2005 pour une période de 6 années pour redevenir un accord strictement thonier (24 senneurs et 16 palangriers de surface). Les fondements de l'accord ont été également totalement revus pour devenir un accord de partenariat dans le domaine de la pêche conforme aux conclusions du Conseil de 2004 sur l'avenir des accords bilatéraux. La contrepartie annuelle a été abaissée à 860 000 € par an, avec 60% (516 000 € par an) réservés au financement du secteur de la pêche sous la forme d'un appui budgétaire sectoriel, et non plus sous la forme d'actions ciblées.

L'accord avec le Gabon ne représente que 0,6% des crédits de paiement de la DG MARE pour les accords de pêche bilatéraux (ligne 11 03 01 du budget de la Commission),

Dans cette région d'Afrique Centrale, l'UE n'a qu'un autre accord de pêche bilatéral avec Sao Tome. Il s'agit d'un accord thonier récemment renégocié pour prévoir des possibilités de pêche pour 28 senneurs et 12 palangriers de surface pour une contrepartie annuelle de 682 500 €.

➤ *Principales caractéristiques de l'accord en cours*

L'acte principal régissant l'accord de pêche bilatéral est le Règlement (CE) 450/2007 relatif à la conclusion de l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la République gabonaise et la Communauté européenne. Cet acte inclut l'accord de partenariat, son protocole d'application ainsi que la distribution des possibilités de pêche négociées par Etat membre. Le protocole est applicable pour la période allant du 3 décembre 2005 au 2 décembre 2011.

L'accord s'applique pour une durée de 6 ans et renouvelable par tacite reconduction par période supplémentaires de 6 années, sauf dénonciation.

Le texte de l'accord définit les principes généraux du partenariat (promotion de pratiques de pêche responsables sur une base non-discriminatoire, concertation préalable concernant les mesures affectant l'une des deux parties, respect du droit des marins), instaure le principe d'une coopération dans le domaine scientifique avec l'organisation d'une réunion annuelle conjointe, et pose les bases d'une coopération pour la promotion d'investissements européens dans la filière pêche nationale.

L'accord crée également la commission mixte composée des deux parties et en charge de la mise en œuvre de l'accord et du contrôle de son application. Cette commission mixte se réunit au moins une fois par an, et en session extraordinaire à l'initiative de l'une des deux parties.

En ce qui concerne la contrepartie financière, l'accord prévoit le paiement d'une contrepartie financière au Gabon sur deux composantes *i)* une compensation financière due au titre de l'accès des navires communautaires aux zones de pêche (les droits de pêche) et *ii)* un appui financier de l'UE pour la mise en œuvre de la politique nationale de la pêche (contribution à la politique sectorielle). La première composante est assise sur un tonnage de référence de 11 000 tonnes payées 65 € par tonne par l'UE, soit 715 000 € par an. Si les captures des navires dépassent ce tonnage de référence, qui n'est pas un quota de pêche, l'UE paye chaque tonne supplémentaire à ce tarif de 65 € par tonne. Si les captures n'excèdent pas ce niveau de référence, le paiement basé sur 11 000 tonnes est dû de toute façon. La seconde partie de la contrepartie est fixée à 145 000 € par an. Ces deux composantes forment une contrepartie unique d'une valeur minimale de 860 000 € par an. 60% de cette contrepartie unique sont destinés à financer la mise en œuvre du partenariat sectoriel (voir § 4.3.3 page 46).

A ces montants s'ajoutent les frais de redevance d'accès payés par les armateurs européens. Ces montants sont payés au Trésor Public et sont additionnels à la contrepartie unique payée par la Communauté

Enfin, l'accord prévoit que seuls les navires de l'UE des catégories de pêche prévues par l'accord puissent obtenir des licences de pêche dans les eaux gabonaises (clause d'exclusivité). L'octroi de licences à des navires de l'UE intervenant dans des catégories de pêche non prévues par l'accord n'est possible que si les deux parties l'autorisent. Cela n'a pas été le cas pendant la période d'application du protocole en cours malgré des demandes de navires chalutiers crevettiers de l'UE.

➤ *Les possibilités de pêche négociées*

Le protocole prévoit des possibilités de pêche pour deux catégories de navires.

- Les thoniers senneurs congélateurs (24 navires au maximum dont 12 espagnols et 12 français). Les thoniers senneurs congélateurs sont des navires de grande capacité (100 m de longueur) qui ciblent trois espèces de thonidés majeurs (listao, albacore et patudo) pour l'approvisionnement de conserveries. Les captures sont congelées à bord et déchargées au bout de marées qui durent environ 45 jours. Ces navires pourchassent la ressource entre la Mauritanie au nord et l'Angola au sud en travaillant dans les eaux internationales ou dans les eaux sous juridiction de pays tiers sous couverts d'accords de pêche bilatéraux conclus par l'UE ou par le biais d'arrangements privés (licences libres). Le principal port de déchargement / transbordement est le port d'Abidjan en Côte d'Ivoire. En raison de la crise politique qui touche ce pays, les thoniers senneurs congélateurs escalent actuellement à Dakar au Sénégal ou à Tema au Ghana. Ils ne sont pas autorisés à transborder en mer.
- Les palangriers de surface (16 navires au maximum dont 13 espagnols et 3 portugais). Les palangriers de surface sont des navires de capacité individuelle nettement plus faible que les senneurs (≈ 30 m de long). Ils ciblent l'espadon, des espèces de thonidés et les requins océaniques à l'aide de lignes de plusieurs kilomètres sur lesquelles sont montées des hameçons. Les captures sont congelées à bord. Les navires font des marées de plusieurs mois. Comme les senneurs, ces navires ont une aire de recherche assez large dans les eaux internationales ou dans les ZEE de pays tiers. Ces navires peuvent transborder en haute-mer (sous contrôle) et escalent le plus souvent à Walvis Bay en Namibie ou Durban en Afrique du Sud, ou au Cap-Vert ou au Sénégal quand ils sont dans les zones septentrionales.

Afin d'obtenir la licence de pêche, les navires européens doivent payer une redevance d'accès au Trésor gabonais. Comme pour les droits de pêche payés par l'UE, le coût de la licence comporte une partie fixe et une partie variable assise sur les captures.

- Pour les senneurs, la partie fixe se base sur un tonnage de référence navire de 130 tonnes payées 35 € par tonne, soit 4 550 € par an. Chaque tonne supplémentaire au-delà des 130 tonnes est payée sur cette base de 35 € par tonne.
- Pour les palangriers, la partie fixe est basée sur un tonnage de référence navire de 58 tonnes payées 35 € par tonne, soit 2 030 €. Comme pour les senneurs, chaque tonne au-delà des 58 tonnes est payée 35 € par tonne.

Le calcul de la partie variable du coût de la licence se fait après vérification des captures réelles par les instituts scientifiques des Etats membres concernés après la fin de l'année de pêche. Si le navire ne dépasse pas son tonnage de référence, il ne récupère pas l'avance. S'il le dépasse, l'armateur paie le montant additionnel au Trésor gabonais.

On relève que les niveaux de risque financier ne sont pas les mêmes pour l'UE et pour les armements européens. La partie UE paie les droits minimum d'accès sur une base forfaitaire de 11 000 tonnes. Pour la flotte, les droits minimum d'accès se basent sur une quantité inférieure de 4 048 tonnes (24 senneurs @ 130 tonnes + 16 palangriers @ 58 tonnes). En résumé, dans le cas de captures nulles ou faible dans la zone, l'UE paiera pour 11 000 tonnes alors que la flotte ne paiera que pour 4 048 tonnes.

➤ *Conditions d'exercice des navires de l'UE dans la ZEE*

Le protocole prévoit plusieurs clauses relatives aux conditions d'exercice dans la ZEE

En matière de suivi, les navires de l'UE doivent communiquer avec un préavis de 3 heures leurs mouvements d'entrée-sortie de la zone. Lors de cette communication, ils annoncent le moment prévu pour franchir la limite de la ZEE et les captures à bord à ce moment là. En outre, dès lors qu'ils sont dans la ZEE, le Gabon doit recevoir les positions des navires au moins toutes les deux heures. Ce ne sont pas les navires qui transmettent directement leurs positions, mais les Centres de Surveillance des Pêches des Etats membres concernés qui communiquent avec le CSP du Gabon. Enfin, les navires de l'UE doivent soumettre une copie de leurs journaux de bord aux autorités du Gabon au plus tard 45 jours suivant la fin de la marée effectuée en partie dans les eaux du Gabon.

Le protocole considère également la possibilité d'embarquer des observateurs désignés par l'autorité régionale compétente afin de vérifier les captures réalisées dans la ZEE du Gabon. L'embarquement se fait à la demande. L'armateur assure les frais de voyage, de subsistance et de rapatriement des observateurs. L'autorité régionale compétente rémunère les observateurs.

En ce qui concerne les zones de pêche, les navires de l'UE ne peuvent pêcher à moins de 12 milles des côtes gabonaises et dans toute autre zone désignée réservée à l'exploitation pétrolière. C'est la seule restriction portant sur la pratique de la pêche. Les éventuelles tailles minimales, quota ou autre mesure de conservation ou de gestion sont celles imposées par l'ICCAT directement applicable aux navires européens où qu'ils se trouvent.

Enfin, les navires européens ont l'obligation d'embarquer au moins 20% de marins d'origine ACP. Les conditions d'emploi doivent être conformes aux recommandations de l'Organisation Internationale du Travail.

1.2 Utilisation des possibilités de pêche et captures

1.2.1 Utilisation

L'utilisation se mesure par le nombre de licences utilisées par les navires européens.

Comme le montre le tableau suivant, l'utilisation des possibilités de pêche négociées par les thoniers senneurs a été plutôt décevante entre 2006 et 2008 (75% et moins). Elle remonte fortement à partir

de 2009 pour rester supérieure à 90%. Sur la période 2006-2011, ce sont en moyenne 20 navires sur 24 qui ont utilisé les possibilités de pêche, soit 83% des possibilités négociées.

En ce qui concerne les palangriers de surface, le taux d'utilisation est resté médiocre jusqu'en 2008. Il remonte quelque peu à partir de 2009 jusqu'à atteindre 100% en 2010, avant de redescendre. En moyenne sur la période, ce sont 10 navires sur 16 possibles qui ont pris une licence au Gabon, soit un taux d'utilisation moyen de 59%.

Tableau 29 : Taux d'utilisation des possibilités de pêche négociées sous le protocole d'accord avec le Gabon.
Source : DG MARE

(en nombre de navires)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Moyenne
Thoniers senneurs							
ES	10	10	13	15	12	14	12
FR	7	5	5	9	10	9	8
Total	17	15	18	24	22	23	20
% Max (24)	71%	63%	75%	100%	92%	96%	83%
Palangriers de surface							
ES	4	6	5	7	13	11	8
PT	3	1	0	3	3	1	2
Total	7	7	5	10	16	12	10
% Max (16)	44%	44%	31%	63%	100%	75%	59%

On a donc grossièrement deux périodes dans le protocole : la période 2006-2008 avec un taux d'utilisation plus faible qu'espéré, et la période 2009-2011 où le taux d'utilisation remonte sensiblement. Ceci est en mettre en relation avec l'avènement de la piraterie dans l'océan indien. Certains des navires thoniers qui y travaillaient sont passés dans l'océan indien afin de minimiser les risques encourus et la perte de productivité concomitante (accès à la zone somalienne qui reste l'une des plus productives, contraintes opérationnelles causées par les mesures de sécurité). Tant que le problème de la piraterie ne sera pas résolu, ces navires resteront exploiter les eaux de l'atlantique bien que celles-ci soient moins productive que les eaux de l'océan indien.

1.2.2 Captures

➤ Captures globales de la flotte UE

On dispose des déclarations de captures validées par les instituts scientifiques pour la période 2006-2009 ainsi que pour l'année 2010 pour tous les segments de flotte à l'exception du segment des palangriers de surface espagnols (données en cours de validation). L'absence de données pour ce segment des palangriers espagnols ne change pas fondamentalement l'analyse dans la mesure où l'on peut s'attendre à des déclarations de quelques centaines de tonnes au maximum, soit une quantité peu significatives au regard des milliers de tonnes déclarées par les senneurs.

Les données de captures disponibles indiquent une prise moyenne de 8 609 tonnes par an dans la ZEE du Gabon entre 2006 et 2010 pour les thoniers senneurs, et une prise moyenne de 264 tonnes par les palangriers de surface, soit un total de 8 824 tonnes en moyenne. L'écart de captures entre les deux catégories est logique. Un senneur peut capturer plusieurs milliers de tonnes de thonidés dans son année, alors qu'un palangrier ne capturera que quelques centaines de tonnes. Ceci est lié aux différences entre les capacités de pêche des deux catégories et les engins pratiqués.

Par rapport au tonnage de référence de 11 000 tonnes qui est utilisé pour calculer l'assiette de la première composante de la contrepartie financière, on relève des captures plutôt faibles en 2006-2007 (resp. 44% et 38% du tonnage de référence), une capture proche du tonnage de référence en 2008 (93%), une capture sensiblement en dessous en 2009 (71%) puis des captures 2010 nettement au-dessus du tonnage de référence (155%). Sur la période 2006-2010, les captures moyennes ont atteint 80% du tonnage de référence, réalisé à 97% par la flotte des thoniers senneurs.

Tableau 30 : Captures de la flotte de l'UE par catégorie sous l'accord Gabon (tonnes). Données 2010 encore provisoire. Source : DG MARE

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Moyenne
Thoniers senneurs							
ES	913	1 987	7 669	5 916	6 435		4 584
FR	3 891	1 799	2 254	1 635	10 549		4 025
Sous-total	4 804	3 785	9 923	7 551	16 984		8 609
Palangriers de surface							
ES	58	434	254	249	n.d.		249
PT	0	0	0	14	62		15
Sous-total	58	434	254	263	62		264
TOTAL	4 862	4 219	10 177	7 814	17 046		8 824
Tonnage référence	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000		11 000
% Tonnage référence	44%	38%	93%	71%	155%		80%

On notera qu'il n'y a pas nécessairement de corrélation entre le taux d'utilisation et les captures, ce qui est logique. D'une part les navires peuvent prendre une licence pour pêcher dans les eaux du Gabon sans nécessairement y aller. Il s'agit alors d'une licence de précaution au cas où les mouvements de la ressource nécessitent une prospection dans la zone. D'autre part, l'abondance des ressources dans la ZEE du Gabon peut être variable suivant les conditions océanographiques. Sous certaines conditions, les prises par unité d'effort peuvent être excellente une année donnée et moins bonne une autre année. L'extrême variabilité des captures des navires européens dans la ZEE du Gabon (variation d'un facteur 4 entre 2007 et 2010)

Si l'on compare les prises des thoniers senneurs européens dans la zone du Gabon aux prises totales de cette flotte dans l'Atlantique, on note que la zone Gabon peut être qualifiée d'importante avec une moyenne de 10% des prises des navires de ce segment dans l'Atlantique. Sur la période 2006-2009, ce pourcentage fluctue entre un minimum de 8% en 2007 et 13% en 2009. Le taux de captures pour la flotte française est en moyenne plus élevé que pour la flotte espagnole. Ceci s'explique par le fait que les deux flottilles se séparent le troisième trimestre de l'année: La flotte française pêche vers le fond du Golfe de Guinée, autour des zones Cap Lopez et Ghana à la recherche de bancs libres, alors que la flotte espagnole remonte vers le nord vers la zone Sénégal pour y rechercher le listao. Les données de captures pour dans l'ensemble de l'océan atlantique pour 2010 ne sont pas encore placées dans le domaine public par l'ICCAT.

Tableau 31 : Comparaison entre les captures réalisées par les thoniers senneurs dans l'Atlantique et les captures réalisées dans la ZEE du Gabon (en tonnes). Sources : ICCAT et DG MARE

PS	2006	2007	2008	2009	Moyenne
Captures dans l'Atlantique					
ES	28 318	33 368	55 313	67 677	46 169
FR	26 178	14 535	20 579	25 245	21 634
Sous-total	54 496	47 903	75 892	92 922	67 803
Captures dans la ZEE du Gabon					
ES	913	1 987	7 669	5 916	4 121
FR	3 891	1 799	2 254	1 635	2 395
Sous-total	4 804	3 785	9 923	7 551	6 516
% ZEE Gabon / Atlantique					
% ES	3%	6%	14%	9%	9%
% FR	15%	12%	11%	6%	11%
% total	9%	8%	13%	8%	10%

Pour les palangriers, le même indicateur est calculé mais il est beaucoup moins pertinent que pour les senneurs. En effet, la pêche palangrière se pratique également dans les eaux tempérées, dont les eaux communautaires. Les données de captures disponibles auprès de l'ICCAT incluent donc les captures de la flotte lointaine européenne palangrière et celles de la flotte domestique, y compris celles des nombreux navires de pêche artisanale. En conséquence, les taux de capture dans la ZEE du Gabon apparaissent très faibles (moins de 1% des captures de flottes palangrières espagnoles et portugaise). Un indicateur plus juste devrait être construit à partir des captures de la seule flotte palangrière lointaine, mais la donnée n'est pas disponible. Comme pour les senneurs, les données relatives aux captures 2010 dans l'ensemble de l'océan atlantique ne sont pas encore disponibles.

Tableau 32 : Comparaison entre les captures réalisées par les palangriers de surface dans l'Atlantique et les captures réalisées dans la ZEE du Gabon (en tonnes). Sources : ICCAT et DG MARE

LL	2006	2007	2008	2009	Moyenne
Captures dans l'Atlantique					
ES	39 502	41 777	44 025	54 204	44 877
FR	8 213	13 515	15 093	14 537	12 840
Sous-total	47 715	55 293	59 118	68 742	57 717
Captures dans la ZEE du Gabon					
ES	58	434	254	249	249
FR	0	0	0	14	4
Sous-total	58	434	254	263	252
% ZEE Gabon / Atlantique					
% ES	0.1%	1.0%	0.6%	0.5%	0.6%
% FR	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%
% total	0.1%	0.8%	0.4%	0.4%	0.4%

➤ Captures par navire

La prise en compte des captures par navire dans la ZEE est importante car elle détermine le cas échéant si un navire a dépassé le tonnage de référence qui sert de calcul au prix minimum de la licence de pêche (i.e. 130 tonnes pour les senneurs et 58 tonnes pour les palangriers) et le cas échéant, le montant qu'il reste à régler aux autorités du Gabon.

Pour ce qui est des senneurs, on relève que chaque année, plus de la moitié des navires déclarent une capture supérieure à 130 tonnes, donnant donc lieu à des paiements supplémentaires. Un senneur français a même déclaré une capture de 2 259 tonnes en 2010, soit 17 fois le seuil servant à fixer le montant de l'avance.

En analysant les données de captures par navire, on calcule que pour les senneurs sur la période 2006-2010 :

- En ne considérant pas les thoniers senneurs qui ont déclaré des captures nulles¹⁰, 50% des navires ont déclaré 599 tonnes et plus par an. La capture moyenne d'un thonier senneur s'établit à 618 tonnes.
- En prenant en compte dans l'analyse les senneurs qui ont déclaré des captures nulles, 50% des navires ont déclaré 272 tonnes et plus par an. La capture moyenne d'un thonier senneur s'établit à 426 tonnes.

En ce qui concerne les palangriers, l'analyse est différente. Le tonnage servant à fixer le montant de l'avance (58 tonnes) est relativement peu souvent atteint ou dépassé, mais cela arrive. Le maximum déclaré par un navire espagnol dans la zone a été de 153 tonnes, soit un peu moins de trois fois le seuil. Pour les palangrier, l'analyse n'est conduite que sur la période 2006-2009 car les données de

¹⁰ Un navire qui a déclaré une capture nulle est un navire qui n'est pas entré dans la ZEE du Gabon ou qui ne l'a pas prospecté pendant un laps de temps significatif. Un navire qui pêche effectivement dans la ZEE du Gabon y capture nécessairement des thonidés.

capture du segment espagnol ne sont pas encore disponibles à la date de finalisation de cette évaluation.

- En ne considérant pas les palangriers de surface qui ont déclaré des captures nulles, 50% des navires ont déclaré 67 tonnes et plus par an. La capture moyenne d'un palangrier s'établit à 66 tonnes.
- En prenant en compte dans l'analyse les palangriers qui ont déclaré des captures nulles, 50% des navires ont déclaré 27 tonnes et plus par an. La capture moyenne d'un palangrier de surface s'établit à 45 tonnes.

Compte-tenu du résultat de ces analyses, les armateurs européens ont des frais d'accès supplémentaires à payer. Ce frais additionnels sont calculés dans la partie suivante.

1.3 Le coût de l'accord

Le coût de l'accord, équivalent aux recettes de la partie gabonaise, est calculé dans le tableau ci-dessous.

Les armements paient une partie fixe et une partie variable dépendante des captures réalisées. La partie fixe est calculée en multipliant le nombre de navire ayant pris une licence par le coût de la redevance minimale. La partie variable a été calculée en multipliant les captures de chaque navire en excès du seuil fixé par le protocole par 35 €.

En ce qui concerne les paiements de l'UE, ils restent équivalents à 860 000 € sur les 4 premières années de l'accord car le tonnage de référence de 11 000 tonnes n'a jamais été dépassé au cours de cette période. En 2010, avec un dépassement de 6 047 tonnes du tonnage de référence, l'UE paie au Gabon un complément de contrepartie financière de 393 055 € (art. 2 § 4 du protocole d'accord). En moyenne sur les cinq premières années de l'accord, la contrepartie financière s'établit à 938 611 € par an (dont 793 611 € par an au titre des droits de pêche et 145 000 € par an de montant spécifique pour l'appui à la mise en œuvre de la politique sectorielle).

L'analyse fait ressortir un coût moyen de l'accord proche de 1,3 M€ pour la partie européenne, atteignant au maximum plus de 1,8 M€ en 2010. Le coût de l'accord est supporté en moyenne à 75% par l'UE et 25% par les armements européens avec des variations.

Tableau 33 : Bilan du coût de l'accord de pêche pour la partie publique et privée européenne (=recettes du Gabon). Données en €. Source : DG MARE et calculs à partir des données individuelles de capture.

	2006	2007	2008	2009	2010	Moyenne 2006-2010
Paiements thoniers senneurs						
ES Fixe	45 500	45 500	59 150	68 250	54 600	54 600
ES variable	14 998	36 681	215 797	161 135	178 709	121 464
FR fixe	31 850	22 750	22 750	40 950	45 500	32 760
FR variable	113 451	40 199	56 121	16 929	269 155	99 171
Total Senneurs	205 800	145 130	353 818	287 264	547 964	307 995
Paiements palangriers de surface						
ES Fixe	8 120	12 180	10 150	14 210	26 390	14 210
ES variable	0	6 225	2 146	3 319	n.d.	2 923
PT Fixe	6 090	2 030	0	6 090	6 090	4 060
PT variable	0	0	0	0	0	0
Total Palangriers	14 210	20 435	12 296	23 619	32 480	20 608
TOTAL paiements armateurs UE	220 010	165 566	366 114	310 884	580 444	328 603
Contrepartie UE	860 000	860 000	860 000	860 000	1 253 055	938 611
Total coût	1 080 010	1 025 566	1 226 114	1 170 884	1 833 499	1 267 214
Répartition						
%UE	80%	84%	70%	73%	68%	75%
%armateurs européens	20%	16%	30%	27%	32%	25%

Deux remarques :

- Les thoniers senneurs européens paient en moyenne 2,5 fois plus en partie variable qu'en partie fixe (87 360 € en partie fixe en moyenne sur la période 2006-2010 contre 220 635 € en partie variable). Pour les palangriers, le résultat est différent. Les navires ne paient en moyenne en partie variable que 20% de la partie fixe (15 000 € en partie fixe en moyenne sur la période 2006-2009 contre 3 000 € en partie variable).
- La répartition du coût de l'accord entre la partie publique et le secteur privé est à l'avantage des armements européens (équilibre 75% - 25%). C'est la conséquence de la différence de niveau de risque évoquée page 57 (écart entre le tonnage de référence UE et le tonnage de référence flotte). Ainsi, plus les captures de la flotte sont au-dessous du tonnage de référence de 11 000 tonnes (2006 et 2007), plus la part supportée par l'UE est élevée. L'année 2010 pendant laquelle le tonnage de référence a été dépassé de 55% est celle pour laquelle l'équilibre est le moins en la défaveur de l'UE (68%-32%) et se rapproche du niveau de partage optimal suivant les barèmes en vigueur pour le paiement de l'accès.

2 ANALYSE SOCIO-ECONOMIQUE DES RETOMBÉES DE L'ACCORD

2.1 L'emploi

Le nombre de postes de travail que l'emploi contribue à soutenir est estimé en prenant en compte la composition moyenne des équipages à bord des navires de l'UE, et en multipliant ce nombre par le nombre moyen de navires de l'UE ayant utilisé l'accord.

- Sur les thoniers senneurs, l'équipage est de 24 personnes en moyenne, dont 8 ressortissants de l'UE et 16 ressortissants de pays tiers. Ce sont en moyenne 20 senneurs par an qui ont utilisé l'accord de pêche ;
- Sur les palangriers, un équipage moyen compte 16 personnes dont 6 ressortissants de l'UE et 10 ressortissants de pays tiers. En moyenne, 10 navires ont utilisé l'accord.

Tableau 34 : Estimation du nombre moyen de postes de travail ETP suivant l'origine des ressortissants concernés. Source : Estimations

	UE	Pays tiers	Total
Thoniers senneurs	159	317	476
Palangriers	57	95	152
Total	216	412	628

On peut donc estimer que l'accord contribue à sécuriser l'emploi d'un peu plus de 600 ETP, dont 200 ETP occupés par des ressortissants de l'UE et 400 ETP pour des ressortissants de pays tiers, dont la grande majorité sont des ressortissants de pays ACP.

L'emploi dans le secteur de la pêche de l'UE est estimé à 141 110 ETP en 2007 (source : La PCP en chiffres, ed. 2010). Le nombre d'ETP européen soutenu par l'accord est donc relativement modeste en proportion, représentant 0,2% de l'emploi dans la filière pêche européenne.

Le nombre d'emplois dans les filières connexes peut être approché en utilisant le coefficient multiplicateur de 1,1 établi lors d'une étude en 2000¹¹. Appliqué aux 628 postes de marins, ce coefficient donne un nombre d'emplois indirects proche de 700 environ, au bénéfice principalement des Etats membres de l'UE (fourniture de biens et services aux navires, filières de commercialisation) et des pays tiers où sont implantées des usines de transformation.

Le Gabon ne bénéficie d'aucune retombée en matière d'emploi. Il n'y a pas de marins gabonais sur les navires de l'UE (ni sur la flotte industrielle domestique d'ailleurs) et l'absence d'interactions amont ou aval avec l'industrie de la pêche du pays annule toute possibilité d'entraînement.

2.2 Analyse économique

Les parties suivantes présentent les résultats de l'analyse économique des impacts de l'accord de pêche. Les estimations couvrent la période 2006-2009. Les données utilisables pour 2010 sont encore insuffisante à la date de rédaction de ce rapport d'évaluation.

2.2.1 Chiffre d'affaires des flottes de l'UE

Le chiffre d'affaires des flottes de l'UE est approché en multipliant les captures réalisées dans la ZEE du Gabon par le prix moyen des espèces.

Le tableau suivant présente les hypothèses de prix moyens retenus. Pour les thoniers senneurs, il s'agit des prix de vente sous palan communiqués par l'association professionnelle française. Le prix moyen tient compte de l'équilibre listao / albacore dans les captures. Pour les navires palangriers, les prix moyens sont estimés à partir des prix des principales espèces ciblées qui sont l'espadon et deux espèces de requins océaniques (mako et peau-bleue) qui représentent 65% des prises¹². Les captures d'espèces diverses (thonidés principalement) sont estimées être vendues à 2,5 € / kg. Les prix par espèce sont ceux publiés dans les statistiques du Port de Vigo pour les espèces congelées.

¹¹ Regional Socio-Economic Studies on Employment and the Level of Dependency on Fishing. 2000. Megapesca Lda pour DG FISH.

¹² La pondération espèce retenue est 24% espadon, 65% peau-bleue (*Prionace glauca*), 5% taupe-bleue (*Isurus oxyrinchus*) et 5% divers d'après les données Task I ICCAT.

Tableau 35 : Prix moyen en €/ kg des espèces ciblées par les navires thoniers européens suivant les catégories.
Source : voir texte

Catégorie / espèce	2006	2007	2008	2009	Moyenne
Thoniers senneurs					
Albacore	1.41	1.70	1.40	1.04	1.39
Listao	0.76	1.03	1.02	0.68	0.87
Patudo	1.27	1.57			1.42
Prix moyen	1.15	1.35	1.36	0.93	1.20
Palangriers					
Espadon	4.70	3.90	4.00	4.77	4.34
Peau-Bleue	1.10	0.90	0.70	0.73	0.86
Taupe bleue	2.90	2.20	2.02	2.60	2.43
Divers	2.50	2.50	2.50	2.50	2.50
Prix moyen	2.14	1.78	1.66	1.90	1.87

Sous ces hypothèses de prix moyen et sur la base des captures réalisées par la flotte européenne dans la ZEE du Gabon (Tableau 30 page 59), le chiffre d'affaires de flottes européennes s'établit à 8,2 M€ par an en moyenne sur la période, variant entre 5,6 M€ en 2006 et 13,9 M€ en 2009. Les thoniers senneurs sont à l'origine de 95% du chiffre d'affaires en moyenne.

Tableau 36 : Estimation du chiffre d'affaires des flottes de l'UE sous l'accord Gabon. Source : estimations

(en K€)	2006	2007	2008	2009	Moyenne
Thoniers senneurs	5 510	5 104	13 495	7 022	7 783
Palangriers de surface	123	772	423	500	454
Total chiffre d'affaires	5 633	5 876	13 917	7 523	8 237

La contrepartie payée par l'UE (850 000 € par an) représente en moyenne 12% du chiffre d'affaires des flottes, variant entre un plus bas de 6% en 2008 à un plus haut de 15% en 2006.

Le chiffre d'affaires de l'ensemble des flottes communautaires est estimé par Eurostat à 6,7 milliards d'euros. Le chiffre d'affaires des flottes de l'UE sous accord ne représente par conséquent qu'une faible contribution de l'ordre de 0,1%.

2.2.2 Valeur ajoutée

Les activités des navires créent de la valeur ajoutée directement et indirectement. Par directement, on entend la valeur ajoutée créée au niveau des agents économiques du secteur de l'armement à la pêche. La valeur ajoutée indirecte représente la valeur ajoutée créée par les agents économiques des filières connexes en amont (achats de biens et services par les armements à la pêche) et en aval (commercialisation et transformation des produits de la pêche mis en marché par les agents économiques du secteur de l'armement).

Les méthodes d'estimation de la valeur ajoutée directe sont relativement simples. L'estimation de la valeur ajoutée indirecte en amont et en aval est plus difficile car elle demande la formulation d'hypothèses sur les taux de valeur ajoutée inclus dans les dépenses des navires ou dans le processus de commercialisation, ainsi que l'identification de l'agent économique à qui elle profite.

Une méthode d'estimation de la valeur ajoutée indirecte et de sa répartition basée sur la méthode des effets a été construite lors d'une évaluation globale de la politique des accords de pêche¹³. Ses

¹³ Overall evaluation study of Fisheries Partnership Agreements, Avril 2009. Convention spécifique 17 sous le contrat cadre FISH/2006/20

grandes lignes sont présentées dans l'annexe 1 à ce rapport d'évaluation. La méthode a été reprise pour les besoins de cette étude.

➤ *Valeur ajoutée directe*

L'estimation de la valeur ajoutée directe générée par les flottes s'appuie sur les comptes d'exploitation des navires participants. Ces comptes permettent de dégager la valeur des consommations intermédiaires et d'évaluer la valeur du ratio valeur-Ajoutée sur Chiffre d'affaires (VA/CA) qui permettra d'estimer la valeur ajoutée à partir de la valeur de la production.

A travers les obligations liées au *Data Collection Framework*, la Commission invite les Etats membres à collecter des données annuelles sur l'économie des armements à la pêche européens, et à les restituer à des niveaux de désagrégation qui prennent en compte la longueur des navires et la technique de pêche utilisée. Ces informations sont généralement placées dans le domaine public. Pour le segment des thoniers senners, les chiffres communiqués par la France pour le segment PTS 40xx représentent de manière satisfaisante le segment des thoniers senners. Les données pour l'Espagne sont incomplètes et moins utilisables comme proxy car le segment PTS 40xx en question intègre d'autres navires de pêche que les thoniers senners. En ce qui concerne les palangriers, les données relatives au segment espagnol sont incluses dans la catégorie DCF HOK 2440. Les données ont été reprises et ajustées car les données collectées sous la DCF font apparaître des résultats économiques peu crédibles.

Le tableau suivant présente les résultats de l'estimation de la valeur-ajoutée directe générée par la flotte suivant le segment et la nationalité de l'agent économique qui en bénéficie.

Au total, la valeur ajoutée directe générée par l'activité des navires européens dans la ZEE du Gabon est estimée à environ 3,1 M€ par an, dont 2,6 M€ sont au bénéfice de l'UE. En l'absence d'embarquement de marins nationaux à bord des navires de l'UE, la valeur ajoutée récupérée par la partie gabonaise se limite aux frais de licence payés par les armements de l'UE. D'autres pays tiers sont bénéficiaires de la valeur ajoutée directe créée par les flottes de l'UE. Il s'agit notamment des pays tiers qui fournissent les marins embarqués à bord des navires UE, soit en particulier le Sénégal et la Côte d'Ivoire.

Tableau 37 : Estimation de la valeur ajoutée directe générée par l'activité des flottes de l'UE dans la ZEE du Gabon et identification de la partie bénéficiaire. Source : Estimations

(Données en K€)	2006	2007	2008	2009	Moyenne
Thoniers senners					
Part UE	2 324	2 035	3 683	1 904	2 487
Part Gabon	206	145	354	287	248
Part autres pays tiers	154	133	378	197	215
Sous-total	2 684	2 313	4 415	2 388	2 950
Palangriers					
Part UE	26	175	114	75	98
Part Gabon	14	20	12	24	18
Part autres pays tiers	12	65	36	38	38
Sous-total	52	261	163	137	153
Flotte UE					
Part UE	2 350	2 210	3 797	1 980	2 584
Part Gabon	220	166	366	311	266
Part autres pays tiers	166	198	414	235	253
Total	2 736	2 574	4 578	2 525	3 103

A cette valeur ajoutée directe s'ajoute la valeur ajoutée indirecte. La valeur ajoutée indirecte est la valeur ajoutée générée par les filières connexes en amont (achats de biens et services par les navires) et en aval (commercialisation et transformation des produits pêchés par les navires) par les agents économiques ayant des relations commerciales avec les navires de pêche de l'UE sous accord.

➤ *Valeur ajoutée indirecte dans les filières connexes en amont*

En ce qui concerne la valeur ajoutée indirecte en amont, elle se crée par les achats de biens et services par les armements auprès de fournisseurs. La plupart de ces relations commerciales se font avec des entreprises de l'UE (entretiens, réparations, engins de pêche, etc ...) quelque soit la catégorie concernée. Les retombées indirectes pour le Gabon sont quasiment nulles car les navires de l'UE ne consomment pas de biens et services dans le pays, à part quelques frais de consignation. Les pays tiers qui reçoivent les flottes thonières de l'UE en escale (principalement Abidjan en Côte d'Ivoire ou Tema au Ghana) récupèrent une partie de la valeur ajoutée créée par ces activités amont (manutentions portuaires en particulier).

Les estimations indiquent une valeur ajoutée indirecte en amont moyenne proche de 1 M€ par an, dont 680 000 € au bénéfice de l'UE et 260 000 € au bénéfice d'opérateurs de pays tiers. Aucune valeur ajoutée amont significative n'est estimée pour le Gabon.

Tableau 38 : Estimation de la valeur ajoutée indirecte générée par les filières connexes en amont dépendantes de l'activité des flottes de l'UE dans la ZEE du Gabon et identification de la partie bénéficiaire. Source : Estimations

(Données en K€)	2006	2007	2008	2009	Moyenne
Thoniers senners					
Part UE	442	383	1 042	602	617
Part Gabon	4	3	10	5	6
Part autres pays tiers	169	163	607	280	305
Sous-total	615	550	1 659	887	928
Palangriers					
Part UE	17	113	56	83	67
Part Gabon	0	0	0	0	0
Part autres pays tiers	1	4	2	3	3
Sous-total	17	117	58	86	70
Flotte UE					
Part UE	459	496	1 098	685	684
Part Gabon	4	3	10	5	6
Part autres pays tiers	170	168	609	283	307
Total	633	667	1 717	973	997

➤ *Valeur ajoutée indirecte dans les filières connexes en aval*

Les captures des thoniers senners européens sous accord sont transformées en conserves de thons ou en longe. Une partie de la transformation se fait dans les usines de pays tiers (conserves de base et longues), une autre partie se fait sur le territoire de l'UE et principalement dans les usines de Galice avec la fabrication de conserves et produits élaborés à base de thons. Suivant les résultats d'études antérieures, les taux de valeur ajoutée ne sont pas les mêmes dans les deux cas. Une conserverie européenne génère une valeur ajoutée équivalente à 35% de son chiffre d'affaires, alors qu'une conserverie de pays tiers a un taux de valeur ajouté inférieur, de l'ordre de 15% de son chiffre d'affaires. Pour les besoins de cette évaluation, on fera l'hypothèse que 75% des thonidés pêchés par la flotte thonière européenne dans l'Atlantique (et a fortiori dans la ZEE du Gabon) sont transformés dans les pays tiers (Ghana, Côte d'Ivoire, Maroc, Turquie, voire dans les conserveries de l'océan indien), les 25% restants sont transformés en Espagne.

En ce qui concerne les captures des palangriers, la chaîne de commercialisation est courte. Les espèces ciblées sont congelées à bord et ne font pas l'objet, comme les thonidés pêchés à la senne, de transformations industrielles. Les captures sont le plus souvent uniquement découpées et mise sur le marché en l'état, ce qui ne donne pas lieu à la création de montants de valeur ajoutée important. Le marché européen absorbe la grande majorité des captures. Certaines parties des requins capturés par les palangriers sont exploitées sur le marché asiatique.

Les estimations de valeur ajoutée indirecte en aval sont présentées dans le tableau ci-dessous. Globalement, les captures des navires de l'UE appuient la création d'une valeur ajoutée proche de 3,5 M€ par an en moyenne (pratiquement exclusivement à partir des captures des thoniers senneurs). L'UE en récupère environ la moitié à son profit. Le Gabon est indiqué pour mémoire. La valeur-ajoutée qui revient à ce pays sous les activités aval est nulle car aucun poisson capturé par les navires européens n'entre dans l'industrie locale de transformation / commercialisation des produits de la pêche.

Tableau 39 : Estimation de la valeur ajoutée indirecte générée par les filières connexes en aval dépendantes de l'activité des flottes de l'UE dans la ZEE du Gabon et identification de la partie bénéficiaire. Source : Estimations

	2006	2007	2008	2009	Moyenne
Thoniers senneurs					
Part UE	1 148	1 063	2 811	1 463	1 621
Part Gabon	--	--	--	--	--
Part autres pays tiers	1 192	1 104	2 920	1 519	1 684
Sous-total	2 340	2 168	5 731	2 982	3 305
Palangriers					
Part UE	30	189	104	123	111
Part Gabon	--	--	--	--	--
Part autres pays tiers	13	81	44	53	48
Sous-total	43	270	148	175	159
Flotte UE					
Part UE	1 178	1 252	2 915	1 586	1 733
Part Gabon	--	--	--	--	--
Part autres pays tiers	1 205	1 185	2 964	1 572	1 731
Total	2 383	2 438	5 879	3 157	3 464

➤ *Bilan valeur ajoutée et rapport coût efficacité de l'intervention communautaire.*

Le tableau suivant récapitule les différentes estimations de valeur ajoutée. Au total, l'activité des flottes de l'UE sous l'accord Gabon permet de générer une valeur ajoutée proche de 7,5 M€ par an en moyenne, variant entre 5,7 M€ et 12,1 M€ suivant les années. La partie UE est la principale bénéficiaire de cette valeur ajoutée. Le montant s'établit à environ 5 M€ par an en moyenne, dont la moitié de valeur ajoutée directe, et une autre moitié de valeur ajoutée indirecte dans les secteurs connexes en amont et en aval. Ce montant varie grosso modo entre 4 M€ par an et 7,8 M€ par an pour l'année 2008 pendant laquelle les captures dans la zone Gabon ont été les plus élevées.

Du fait de l'absence d'interactions entre les flottes de l'UE sous accord et l'industrie de la pêche locale, la part de la valeur ajoutée au profit du Gabon est faible, et se limite pratiquement aux redevances payées par les armateurs (ce à quoi il faut ajouter la contrepartie communautaire). Environ la moitié de la valeur ajoutée totale revient à d'autres pays tiers. Ce sont les pays tiers qui fournissent des marins à la flotte, qui disposent de ports où les navires européens font escales et dans lesquels des usines de transformation des thonidés sont implantées. Les principaux bénéficiaires indirects de l'accord avec le Gabon sont probablement la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Sénégal.

Tableau 40 : Bilan de la valeur ajoutée générée à partir de l'activité des flottes de l'UE dans la ZEE du Gabon y compris dans les filières connexes en amont et en aval par entité bénéficiaire. Données en K€. Source : estimations

Entité bénéficiaire		2006	2007	2008	2009	Moyenne
UE	Valeur ajoutée directe	2 350	2 210	3 797	1 980	2 584
	Valeur ajoutée indirecte amont	459	496	1 098	685	684
	Valeur ajoutée indirecte aval	1 178	1 252	2 915	1 586	1 733
	Sous-total	3 987	3 959	7 810	4 251	5 002
Gabon	Valeur ajoutée directe	206	145	354	287	248
	Valeur ajoutée indirecte amont	4	3	10	5	6
	Valeur ajoutée indirecte aval	--	--	--	--	--
	Sous-total	210	148	364	293	254
Autres pays tiers	Valeur ajoutée directe	166	198	414	235	253
	Valeur ajoutée indirecte amont	170	168	609	283	307
	Valeur ajoutée indirecte aval	1 205	1 185	2 964	1 572	1 731
	Sous-total	1 541	1 551	3 988	2 089	2 292
Toutes entités	Valeur ajoutée directe	2 722	2 553	4 565	2 501	3 085
	Valeur ajoutée indirecte amont	633	667	1 717	973	997
	Valeur ajoutée indirecte aval	2 383	2 438	5 879	3 157	3 464
	Sous-total	5 737	5 658	12 161	6 632	7 547

Le rapport coût efficacité de l'intervention communautaire s'estime en faisant le rapport entre la valeur ajoutée créée au bénéfice des opérateurs de l'UE et les montants payés par la puissance publique en échange de l'accès. Le tableau suivant permet d'évaluer que l'investissement de l'UE dans l'accord Gabon présente un effet de levier très positif sur la création de richesse dans le secteur de la pêche de l'UE. En moyenne, 1 € investit par l'UE permet la création de 5,8 € de valeur ajoutée, dont 3,8 dans le secteur de la flotte et des secteurs connexes en amont, et 2 € dans le secteur de la commercialisation et de la transformation européen.

Tableau 41 : Rapport coût - bénéfice de l'intervention de l'UE. Source : estimations

(données en K€)	2006	2007	2008	2009	Moyenne
Contrepartie financière	860	860	860	860	860
Montants additionnels	0	0	0	0	0
Valeur ajoutée UE	3 987	3 959	7 810	4 251	5 002
1 € de compensation génère :	4.6	4.6	9.1	4.9	5.8

Ce rapport coût bénéfice positif est dans les mêmes ordres de grandeurs que ceux générés par les autres accords thoniers (ratio autour de 5 : 1 en général). Les accords thoniers procurent des effets de leviers économiques beaucoup plus importants que ceux des accords mixtes (autour de 1,5 : 1).

3 L'APPROCHE PARTENARIAT

L'approche partenariat est promue sous tous les accords en vigueur depuis 2004. Elle consiste à renforcer le dialogue entre les deux parties pour la promotion de pratiques responsables et de l'investissement européen dans le pays partenaires en utilisant les instruments spécifiquement prévus par le protocole (inter alia commission mixte, coopération scientifique, dispositions en matière de contrôle et d'intégration économique).

L'accord est suivi depuis le siège de la Commission (DG MARE) par un desk, appuyé par un agent pour la gestion des licences de pêche et le suivi des données de captures. Les services de l'EEAS à Libreville sont le point focal des relations entre l'UE et le Gabon, mais la gestion technique de l'accord reste de la responsabilité de la DG MARE. Contrairement aux arrangements internes établis pour

d'autres accords, il n'y a pas de représentant de la DG MARE chargé du suivi de l'accord en poste au Gabon ou dans la sous-région.

Le principal instrument de suivi de l'accord (la commission mixte) ne s'est réunie qu'une seule fois en début d'accord en 2006. Les autres réunions à caractère formel entre les deux parties étaient des réunions techniques (2009 et 2010).

3.1 Partenariat dans le domaine de la politique sectorielle

Comme le prévoit le protocole, un montant spécifique annuel de 145 000 € a été ajouté à la valeur des droits de pêche (715 000 €) afin de soutenir l'engagement du Gabon vers des pratiques de pêche responsables. La somme de ces deux montants représente la contrepartie financière unique définie à l'article 7 de l'accord. Au cours de la négociation du protocole, il a été décidé que 60% du montant de la contrepartie annuelle unique devrait constituer la base du financement de l'appui à la mise en œuvre de la politique sectorielle (516 000 € par an). La partie 4.3.3 page 46 a détaillé le mode d'administration de cette enveloppe, ainsi que l'utilisation qui en a été faite suivant les éléments soumis par la DGPA.

En ce qui concerne la mise en œuvre du partenariat sectoriel, on relève qu'il a fallu attendre près de trois ans avant qu'une première matrice faisant apparaître la consommation des fonds de l'appui sectoriel soit proposée par les autorités du Gabon. Dans cet intervalle, il n'y a pas eu de dialogue formalisé entre les deux parties, que ce soit sous la forme d'une commission mixte ou de réunions techniques. Les interactions entre la partie européenne et la partie gabonaise ont par conséquent été minimales.

Concernant l'utilisation des fonds, la matrice ne fait pas apparaître le détail des dépenses, mais des montants agrégés par grands types d'actions. On ne sait pas dans le détail si les dépenses ont été utilisées pour financer le fonctionnement de la DGPA ou l'investissement dans la filière, mais il n'y avait pas de règle en la matière. Les éléments dont on dispose indiquent que des montants ont été utilisés pour du fonctionnement (missions, carburant notamment). De manière générale, les fonds de l'appui sectoriel ont été utilisés comme contrepartie nationale dans des domaines où interviennent également d'autres bailleurs (Banque Mondiale pour la surveillance des pêches, Banque Africaine de Développement pour le développement de la pêche artisanale, Japon pour les infrastructures de débarquement artisanales, UE-FED pour l'amélioration des conditions sanitaires).

Pour ce qui est des résultats, il n'y a pas eu d'évaluation des résultats obtenus par rapport aux indicateurs proposés dans la matrice, dont certains sont des indicateurs de résultats quantifiés et d'autres plutôt des indicateurs de moyens. Pour certains domaines clés de l'appui sectoriel, les constatations réalisées lors de la mission suggèrent des résultats mitigés.

- Ainsi, dans le domaine du suivi, contrôle et surveillance des pêches, on relève que tous les navires ne sont pas encore suivis comme ils le devraient par satellite. Certains navires nationaux et affrétés restent réfractaires à la mesure, et le centre de surveillance des pêches n'est pas toujours pleinement opérationnel (ex. coupures du suivi lié au non-paiement des abonnements internet). Cependant, la mise en œuvre du système de suivi par satellite des navires industriels est maintenant un processus en marche, ce qui est une réelle amélioration par rapport au passé récent. Concernant le contrôle en mer, il y a eu quelques essais de patrouilles en mer, mais qui ne sont pas encore pérennisés. Ces essais ont permis d'identifier des solutions adaptées qui privilégient l'affrètement de navires de pêche civils moins coûteux plutôt que les navires de la Marine Nationale. Enfin, l'application de la réglementation reste un problème en l'absence d'un corpus juridique adapté. C'est donc un domaine qui doit être encore renforcé. Les investissements déclarés dans ce domaine (430 000 € en trois ans, soit 24% des dépenses) pourraient apparaître peu efficaces, mais ils ont été utilisés pour faire monter en puissance un dispositif qui n'existait pas jusqu'en 2007.
- En ce qui concerne le renforcement des capacités de contrôle sanitaire, le Gabon est toujours dans une situation problématique. Les autorités n'ont pas réussi à mettre en œuvre de manière satisfaisante les recommandations de l'OAV ni avec l'appui de l'accord, ni avec le

soutien du FED. La liste des entreprises agréées est toujours gelée, et les mesures de sauvegarde en place.

- Enfin, la matrice soumise par la DGPA indique que près de 15% de l'enveloppe de l'appui sectoriel utilisé entre 2006 et 2009 a été utilisée pour régler des arriérés de contributions du Gabon auprès d'organisations régionales de pêche. On peut se poser la question de savoir s'il est légitime que l'appui sectoriel serve à payer ce type de dette car il ne s'agit pas là de contribuer au développement du secteur, mais de compenser des erreurs de gestion du passé.

En résumé, le partenariat dans le domaine de la mise en œuvre de la politique sectoriel ne semble pas avoir été à la hauteur des engagements du protocole :

- D'une part parce que les dispositions du protocole concernant les moyens de suivi (programmation annuelle et pluriannuelle, évaluations annuelles, réunions annuelles de commissions mixte) n'ont pas été respectés. La partie gabonaise a utilisé les montants sans réelles interactions avec la partie UE qui se retrouve en fin de protocole sans avoir été réellement en mesure de proposer des arbitrages sur les mesures à financer et les enveloppes à y consacrer.
- D'autre part, il n'y a pas de traçabilité des dépenses. On ne connaît pas le détail des engagements financiers, si bien que l'on ne peut pas savoir à quoi exactement a servi l'enveloppe. Cela n'est pas forcément gênant car un appui budgétaire sectoriel ne s'intéresse pas nécessairement au détail des dépenses¹⁴, mais examine si des indicateurs de résultats ont été atteints ou pas, avec généralement des dispositions pour libérer les sommes considérées suivant les progrès accomplis (ex. des déclencheurs de l'appui budgétaire de la Banque Mondiale, voir page 42). Dans le cas de l'appui sectoriel sous l'accord de pêche, ces indicateurs de résultats n'ont pas été approuvés en commun en début de programmation, ni a fortiori évalués. La possibilité d'adapter les dépenses aux réalisations qui était prévue par le protocole d'accord n'a pas été utilisée car les rapports fournis par les autorités du Gabon font état d'un décaissement intégral des montants prévus.
- Enfin, le fait que ni la contrepartie financière versée par l'UE, ni les frais d'accès payés par les armateurs européens ni l'allocation sectorielle de la contrepartie n'apparaissent dans les Lois de Finances du Gabon nuit à la transparence globale de l'investissement communautaire dans cet accord.

En considérant une échelle plus large que celle de l'appui sectoriel prévu sous l'accord, on relève que les relations entre le Gabon et les bailleurs de fonds ne sont souvent pas à la hauteur des ambitions. A titre d'exemple, en ce qui concerne l'UE, les décaissements prévus sous le FED sont moins importants qu'espérés et la revue à mi-parcours du PIN prévu sous le 10^{ème} FED va probablement recommander une réduction de 20% de l'enveloppe financière initiale. En ce qui concerne le programme actuel de soutien au secteur de la pêche financé par la BAD, la consommation de l'enveloppe n'atteignait un an avant la fin du programme que 15% des crédits initialement prévus. Les difficultés rencontrées par la DG MARE dans la mise en œuvre de l'appui sectoriel sont par conséquent comparables aux difficultés rencontrées sous d'autres programmes de développement.

Ces difficultés dans la mise en œuvre des programmes sont probablement liés *i)* à des difficultés de l'administration nationale à se conformer aux règles des bailleurs (procédures et contrôle des dépenses) et *ii)* aux manques de capacités des départements sectoriels pour ce qui concerne la gestion des projets (planification, suivi, évaluation). La période de transition du pouvoir qui s'est étalée sur la plus grande partie de l'année 2009 a par ailleurs contribué à ralentir la marche des institutions.

3.2 Partenariat dans le domaine scientifique

¹⁴ Sous d'autres accords (ex. Mauritanie ou Guinée Bissau), le détail des dépenses imputées sur l'appui budgétaire sectoriel est revu ligne par ligne par la DG MARE.

L'accord et son protocole d'application prévoient la possibilité de la mise en œuvre d'une coopération dans le domaine scientifique soit bilatérale, soit au sein des organisations régionales de pêche pertinentes (COREP et ICCAT).

La coopération scientifique bilatérale n'a pas eu lieu. Cela s'explique par le fait qu'il n'y a pas d'institut scientifique spécialisé au Gabon qui effectue des recherches sur le secteur de la pêche, donc pas d'interlocuteur. Par ailleurs, l'UE n'étant pas engagé sur les pêcheries autres que thonières dans la ZEE du Gabon, elle n'avait pas de valeur-ajoutée à apporter sous la forme de données collectées à partir des activités de ses navires ou d'une expertise spécifique à la zone Gabon. L'absence de capacités scientifiques au Gabon reste un problème à part entière.

La coopération dans le cadre multilatéral a été limitée aux groupes scientifiques de l'ICCAT au sein desquels peuvent siéger les scientifiques des parties contractantes, dont ceux de l'UE et du Gabon. Néanmoins, on constate d'après les listes de participants à ces travaux que la représentation gabonaise est souvent absente de ces groupes de travail, ce qu'explique l'absence de capacités en la matière dans ce pays. En ce qui concerne la COREP, l'organisation cherche toujours à affirmer son existence et à s'engager dans des actions fédératrices pour ses Etats membres. Pendant la période d'application de l'accord, il n'y a pas eu d'avancées notables si ce n'est la conclusion d'une nouvelle convention fondatrice, donc pas d'occasion pratique de stimuler la coopération scientifique. La COREP envisage l'organisation d'un symposium scientifique sous-régional d'ici à la fin de 2012 qui pourra être l'occasion d'impliquer des scientifiques de l'UE.

3.3 Partenariat dans le domaine de l'intégration économique

L'un des objectifs des accords bilatéraux de pêche est de favoriser l'investissement dans les pays tiers. Dans le cas du Gabon, l'article 8 de l'accord prévoit ainsi d'encourager la coopération économique, et en particulier la constitution de sociétés mixtes. Le protocole ne reprend pas cet aspect de l'accord.

La période récente a été marquée par un mouvement de désinvestissement dans le secteur. Sous l'effet conjugué d'une conjoncture défavorable et de la raréfaction de la ressource, plusieurs navires de pêche ont quitté la zone Gabon. La principale société nationale à Port Gentil a également cédé ses actifs. De manière générale, le cadre de l'investissement privé au Gabon dans le secteur de la pêche est défavorable principalement en raison d'une fiscalité qui contribue à diminuer la compétitivité des produits sur les marchés. Les essais de transformation de thonidés qui ont été réalisés ont permis de vérifier que le produit fini manufacturé au Gabon est 20% plus cher que le même produit sur le marché international. La fiscalité est également la raison pour laquelle les opérateurs préfèrent affréter des navires étrangers plutôt que de travailler avec des navires sous pavillon national. Ces raisons sont connues des Autorités qui ont inscrit dans les politiques sectorielles une réforme de la fiscalité depuis les années 1990, mais sans effet jusqu'à présent.

Dans ce contexte conjoncturel et structurel défavorable à l'investissement, il y avait peu de chances que cet objectif de l'accord puisse être atteint. Il n'y a d'ailleurs pas eu d'actions spécifiques à cet égard. Le thème de la promotion de l'investissement européen dans la filière est absent des comptes-rendus de la Commission mixte ou des réunions techniques. Tant que le Gabon n'aura pas procédé à des réformes structurelles importantes et sécurisé certains domaines clés comme celui du contrôle sanitaire, le pays restera peu attractif pour les opérateurs européens, quelles que soient les initiatives prises sous le partenariat prévu sous l'accord.

4 EVALUATION EX-POST DU PROTOCOLE D'ACCORD

Dans le domaine de la négociation et de la conclusion des accords de pêche, notamment des accords de partenariat dans le secteur de la pêche, les mesures financières communautaires contribuent à la réalisation des objectifs suivants¹⁵ :

¹⁵ Reg (CE) 861/2006 portant mesures financières communautaires relatives à la mise en œuvre de la politique commune de la pêche et au droit de la mer

- a) sauvegarder l'emploi dans les régions de la Communauté qui dépendent de la pêche;
- b) assurer la pérennité et la compétitivité du secteur communautaire de la pêche;
- c) développer, par le biais de partenariats, les capacités des pays tiers en matière de gestion et de contrôle des ressources halieutiques, dans le but de garantir une pêche durable et de favoriser le développement économique du secteur de la pêche dans ces pays, en améliorant l'évaluation scientifique et technique des pêcheries concernées, le suivi et le contrôle des activités de pêche, les conditions sanitaires dans le secteur, ainsi que l'environnement dans lequel les entreprises du secteur opèrent;
- d) assurer un approvisionnement adéquat du marché communautaire.

Les paragraphes suivants cherchent à évaluer l'efficacité, l'efficience, la pertinence et la viabilité de l'accord de pêche actuel entre l'UE et le Gabon en répondant aux questions d'évaluation définies dans la méthodologie d'évaluation de la politique des accords.

4.1 Question de l'évaluation ex-post en matière d'efficacité de l'accord de pêche

Les questions suivantes visent à établir dans quelle mesure l'accord de pêche avec le Gabon parvient à atteindre ses principaux objectifs.

4.1.1 Quelle est la contribution de l'accord à la présence de l'UE dans les pêches lointaines ?

L'accord apporte une contribution positive à la présence d'une trentaine de navires thoniers européens dans les pêches lointaines. Les navires en question ciblent des espèces hautement migratoires qui se déplacent d'une ZEE à une autre et dans les eaux internationales suivant les conditions environnementales. Un accès à l'une des zones les plus productives de l'atlantique oriental est donc un atout à la présence des flottes.

Cet accès à la zone Gabon permet en particulier aux navires européens d'exploiter les possibilités de pêche accordées à l'UE dans le cadre multilatéral de l'ICCAT. L'accord de pêche bilatéral avec le Gabon est donc complémentaire à la contribution apportée au secteur via l'action de l'UE au sein de l'ORGP en charge.

4.1.2 Quelle est la contribution de l'accord à l'emploi dans le secteur de la pêche de l'UE ?

La contribution de l'accord à l'emploi est faible. D'après les estimations, l'accord permet de soutenir l'emploi d'un peu plus de 200 ETP occupés par des ressortissants de l'UE, soit moins de 0,2% des 141 000 ETP dans la filière européenne.

4.1.3 Quelle est la contribution de l'accord à la stabilisation du marché européen ?

Les besoins du marché européen de la conserve de thons sont estimés à plus de 740 000 tonnes de conserves par an. Les captures dans la zone gabonaise sont proches de 9 000 tonnes par an en moyenne, ce qui permet la fabrication de 13 500 tonnes de conserves par an, soit 1,5% des besoins du marché. L'accord n'apporte donc qu'une contribution marginale à l'approvisionnement du marché européen.

4.1.4 Quelle est la contribution de l'accord au développement du secteur de la pêche du Gabon ?

La contribution directe de l'accord au développement du secteur de la pêche au Gabon est nulle, tout simplement car il n'y a eu aucune interaction entre les navires européens sous accord et l'industrie de la pêche locale. Il n'y a eu aucun échange commercial entre les deux secteurs privés que ce soit via l'achat de biens et services à l'occasion d'escales dans les ports du pays ou via l'introduction dans la filière pêche gabonaises de poissons capturés par les navires européens.

Par ailleurs, le climat des affaires étant relativement défavorable à l'investissement dans la filière pêche, l'accord de pêche n'a pas pu contribuer à promouvoir l'investissement européen. Aucune tentative en ce sens n'a d'ailleurs été tentée.

La contribution de l'accord au développement du secteur de la pêche du Gabon devait se matérialiser de manière indirecte par l'appui sectoriel prévu sous l'accord. Ce point est discuté ci-après.

4.1.5 Quelle est la contribution de l'accord à la mise en œuvre d'une politique sectorielle promouvant des pratiques de pêche responsable au Gabon ?

Compte-tenu des difficultés rencontrées dans le processus de suivi / évaluation de l'appui sectoriel prévu par l'accord et de l'intervention conjuguée de plusieurs autres bailleurs de fonds dans la filière, il est difficile d'individualiser l'apport de la contribution sectorielle de l'accord (516 000 € par an) dans la mise en œuvre de la politique sectorielle. Ce que l'on constate néanmoins est que des progrès ont été réalisés dans l'objectif de lutte contre la pêche INN dans la ZEE du Gabon, avec l'introduction du VMS et des premières tentatives de patrouilles en mer. Jusqu'à un passé récent (2008), les activités de pêche n'étaient pas du tout surveillées. C'est un secteur régalien qui doit être conforté davantage, que ce soit au niveau des capacités opérationnelles, des capacités budgétaires ou de la réglementation. C'est un secteur dans lequel interviennent également la Banque Mondiale et la FAO. Isoler l'apport de l'accord dans ces progrès n'est pas possible en l'état actuel des informations. D'autres volets de la mise en œuvre de la politique sectorielle restent à développer. Il s'agit notamment du contrôle sanitaire, toujours jugé par l'OAV comme présentant des non-conformités avec la réglementation applicable, et des infrastructures. Il n'y a toujours pas de port de pêche accessible à des navires industriels au Gabon.

En résumé, il y a eu des progrès réalisés dans certains domaines, mais d'autres restent à développer. L'appui budgétaire sectoriel prévu sous l'accord étant relativement peu documenté pour ses aspects suivi / évaluation, il n'est pas possible de statuer sur la contribution de ce volet de l'accord à la mise en œuvre de pratiques de pêche responsables au Gabon.

4.2 Question d'évaluation ex-post en matière d'efficience de l'accord de pêche

Pour les actions jugées efficace, le critère d'efficience permet d'estimer dans quelle mesure la contribution aux différents objectifs de l'accord de pêche entraîne un coût acceptable pour le budget communautaire.

4.2.1 Le coût des possibilités de pêche négocié est-il avantageux pour l'UE ?

Le coût nominal total négocié par l'UE pour les possibilités thonnières (100 € par tonne, dont 65 € à la charge de la puissance publique) représente environ 10% du prix des espèces cibles des senneurs. Par analogie avec les redevances payées par des navires thoniers senneurs dans l'autre partie du monde (autour de 7% de la valeur des captures), les 100 € par tonne sont plutôt généreux. En ce qui concerne les palangriers de surface, le coût nominal négocié de l'accès représente 5% du prix moyen des captures (100 € par tonne rapportés à un prix moyen de 1 900 € par tonne). Dans ce cas, le niveau de la contrepartie est plus faible et relativement avantageux. Cela étant dit, les captures des palangriers ne représentent que moins de 4% des captures totales de la flotte de l'UE sous accord.

Dans la négociation de l'accord, la partie UE a placé son niveau de risque assez haut. Avec un tonnage de référence fixé à 11 000 tonnes par an, l'UE s'exposait financièrement au risque de captures plus faibles car dans ce cas, les paiements sont dus pour 11 000 tonnes. C'est ce qui est arrivé en 2006 et 2007 avec des captures réelles inférieures à 50% de ce tonnage de référence, et à un degré moindre en 2009 avec des captures réelles proches de 70% du tonnage de référence. Le tonnage de référence a été cependant approché en 2008 et largement dépassé en 2010. Cette extrême variabilité des captures (du simple au quadruple d'une année sur l'autre) illustre bien la difficulté qui se pose pour donner une valeur au tonnage de référence. Au final, l'UE a certes payé

pour des possibilités de captures non réalisées, mais dans des proportions acceptables (8 800 tonnes capturées en moyenne à comparer à une référence de 11 000 tonnes, soit 80%) si l'on tient compte de la variabilité potentielle des captures liée principalement aux conditions océanographiques dans la zone. Compte-tenu des captures effectivement réalisées, le prix effectif payé par l'UE se situe autour de 125 € par tonne, soit ≈ 1 2,5% du prix de vente des espèces cibles, ce qui est au-delà du benchmark international de 7%¹⁶.

4.2.2 Quel est le rapport coût-bénéfice de l'accord de pêche en matière d'appui au secteur des pêches de l'UE ?

L'estimation du rapport coût - bénéfice de l'accord de pêche indique qu'il est nettement positif. Ainsi, chaque 1 € investi par l'UE permet la création d'environ 5 € de valeur-ajoutée au bénéfice du secteur européen de la pêche (filères connexes en amont et en aval comprises). L'accord a donc un effet de levier important en matière de création de richesse. Ce rapport coût - bénéfice obtenu dans le cas du Gabon est tout à fait comparable au rapport coût - bénéfice mesuré pour les autres accords thoniers conclus par l'UE, et supérieur au rapport coût - bénéfice évalué pour les accords mixtes (autour de 1,5 € de valeur ajoutée créée au bénéfice du secteur de la pêche de l'UE pour chaque € investi par la puissance publique).

4.2.3 Le coût des possibilités de pêche négociées est-il avantageux pour les armateurs de l'UE ?

La négociation a laissé à la charge du secteur privé un coût nominal de 35 € par tonne, soit 3,5% du prix de vente des captures dans le cas des senneurs, et 2% dans le cas des palangriers de surface. C'est un tarif relativement favorable si on le compare au 7% que paient les armements asiatiques thoniers dans les ZEE des Etats du Pacifique. Pour le cas particulier du Gabon, le prix de l'accès payé par les armements européens n'est pas directement comparable avec le prix payé par d'autres intervenants étrangers car dans ce dernier cas, les prix sont établis forfaitairement indépendamment des captures sur la base de la capacité en jauge du navire. On notera cependant que le senneur européen qui a le plus pêché dans la zone (2 259 tonnes) s'est acquitté d'une redevance d'accès de 79 000 € pour 5 mois de présence dans la zone, alors qu'il n'aurait payé que 47 500 € suivant le barème forfaitaire officiel publié pour une même période d'autorisation.

La négociation est également avantageuse pour les armateurs de l'UE car le niveau de risque est placé plus bas que pour l'UE. Le tonnage de référence pour la flotte (seuil de capture retenu pour l'avance multiplié par le nombre de navires) est un peu au dessus de 4 000 tonnes, chiffre qui a été dépassé toutes les années du protocole. Les armements de l'UE ont ainsi payé effectivement 35 € par tonne, mis à part les quelques navires qui n'ont rien pêché dans la ZEE.

4.3 Question d'évaluation en matière de pertinence de l'accord de pêche

L'examen du critère de pertinence requiert de comparer les besoins auxquels doit répondre l'accord de pêche avec les objectifs fixés.

4.3.1 L'accord de pêche satisfait-il les besoins des groupes cibles de l'UE ?

L'accord de pêche satisfait les besoins des groupes cibles de l'UE. Pour les navires de pêche, l'accord permet l'accès à une zone de pêche thonière productive dans laquelle les prises représentent en moyenne 10% des prises dans l'atlantique. La pertinence de l'accord est élevée pour les thoniers senneurs, mais moins pour les palangriers qui ne réalisent que des captures modestes dans la zone Gabon. Les quantités capturées sont acheminées en partie vers l'industrie européenne de transformation du thon et pour une autre partie vers les usines dans les pays tiers. Les conserves approvisionnent le marché européen. L'accord permet ainsi de couvrir une partie des besoins en

¹⁶ Voir Lewis, Anthony. 2005. *A Review of Current Access Arrangements in Pacific Developing Member Countries (PDMCs)*. Indooroopilly: Asian Development Bank

matière première des unités de transformation, même si la contribution globale à l'approvisionnement du marché reste relativement faible.

4.3.2 L'accord de pêche satisfait-il les besoins du Gabon ?

Le Gabon ne dispose pas de flotte de pêche d'une capacité de pêche suffisante pour exploiter les ressources thonières qui se trouvent dans les parties hauturières de la ZEE. La seule manière de valoriser ces ressources est donc d'en céder l'accès à des flottes étrangères contre rémunération. En cela, l'accord de pêche satisfait les besoins du Gabon, comme celui conclu par le pays avec le Japon. L'accord présente également l'avantage d'être relativement bien payé, et de procurer au pays des recettes en devises stables sur une durée de 6 années, dont une partie est utilisable pour financer la mise en œuvre de la politique sectorielle suivant des besoins exprimés dans une lettre de politique sectorielle adoptée en 2004.

4.4 Question d'évaluation en matière de viabilité de l'accord de pêche

L'examen de la viabilité consiste à comparer les impacts de l'intervention avec les besoins qui l'ont justifiée, de façon à vérifier si les conséquences positives sont susceptibles d'avoir des effets durables sur les populations cibles.

4.4.1 L'accord de pêche contribue-t-il à la viabilité des filières européennes concernées ?

L'accord de pêche procure aux navires de pêche européens un accès à une zone productive et permet de sécuriser une partie des approvisionnements d'usines de transformation. L'accord et son protocole offre un cadre juridique stable et donne des possibilités de pêche pour une période de plusieurs années, ce qui permet aux armements d'avoir une certaine visibilité dans le temps. Les licences libres n'offrent pas la même sécurité juridique ni la même visibilité. L'accord contribue par conséquent à la viabilité des filières européennes concernées.

4.4.2 L'accord contribue-t-il à la viabilité du secteur de la pêche du Gabon ?

L'accord de pêche n'a pas d'impacts directs, ni positifs, ni négatifs sur la viabilité du secteur de la pêche au Gabon du fait de l'absence d'interactions et de concurrence entre les secteurs privés européens et gabonais. L'accord a un effet indirect sur la viabilité du secteur en proposant aux autorités un soutien financier utilisable pour la mise en œuvre de pratiques de pêche responsable. Une partie de ce soutien a été utilisé pour financer le développement de la surveillance des pêches. Même s'il reste du chemin à parcourir, le renforcement de cette fonction contribue à décourager les pratiques de pêche INN qui ont eu très certainement une influence importante dans l'effondrement des stocks halieutiques que le pays connaît actuellement.

4.4.3 L'accord de pêche assure-t-il la viabilité de l'exploitation des ressources dans les eaux du Gabon ?

Les navires européens n'ont aucun impact sur les ressources présentes sur le plateau continental et exploitées par les flottes industrielles et artisanales nationales. Les activités de navires européens se situent dans les zones hauturières où les navires gabonais ne vont pas, et exploitent une ressource partagée qui est gérée dans le cadre multilatéral de l'ICCAT. L'accord n'a donc pas d'impacts directs sur la viabilité de l'exploitation dans les eaux du Gabon. Pour les raisons évoquées ci-dessus, il peut avoir un impact indirect sur la viabilité des ressources en mettant à disposition des autorités du Gabon des ressources financières utilisables pour améliorer la protection et la connaissance des ressources.

4.5 Principales conclusions de l'évaluation ex-post

L'évaluation ex-post de l'accord de pêche entre l'UE et le Gabon en matière d'efficacité indique que l'accord n'atteint que certains de ses objectifs. L'accord apporte une contribution positive à la

présence d'une trentaine de navires thoniers européens dans les pêches lointaines en leur donnant un accès à l'une des ZEE les plus productives de l'océan atlantique. Cet accès a en outre permis à certains des navires concernés de trouver une solution de repli face au problème de la piraterie dans l'océan indien. L'accord n'apporte cependant qu'une contribution modeste à la stabilisation du marché européen des produits de la pêche déjà largement approvisionné par des importations en provenance de pays tiers. L'emploi soutenu par l'accord ne représente qu'une proportion modeste de l'emploi dans le secteur de la pêche européen (0,2%). L'accord a également été peu efficace sous son objectif de stimuler le développement du secteur de la pêche au Gabon car en l'absence de ports de pêche ou d'industries capables de traiter les captures des navires européens, il n'y a pas eu d'interactions directes entre les navires de pêche européens concernés par l'accord et l'industrie de la pêche locale. Enfin, le partenariat prévu pour la mise en œuvre de pratiques de pêche responsables n'a pas fonctionné comme cela était prévu dans le protocole. Il n'est pas possible de juger de l'efficacité de ce volet de l'accord, en notant que la plupart des bailleurs de fonds qui dispensent de l'aide au développement au Gabon rencontrent les mêmes difficultés dans la mise en œuvre et le suivi de leurs programmes.

L'examen de l'efficacité de l'accord permet de vérifier que les paiements de l'UE sont plutôt généreux comparés aux niveaux de paiements pratiqués dans d'autres régions du monde pour l'accès à des ressources thonières, mais c'est une situation structurelle qui découle du barème adopté par l'UE (100 € par tonne) pour tous ses accords thoniers, et qui n'est pas spécifique au Gabon. Les paiements effectifs sont encore plus élevés car le tonnage de référence servant d'assiette au calcul de la contrepartie a été globalement supérieur aux captures moyennes annuelles effectivement réalisées (8 800 tonnes capturées contre 11 000 tonnes comme tonnage de référence. Pour les armements européens, le coût de l'accès est relativement favorable et a été négocié sur des bases qui plaçaient le niveau de risque en cas de captures faibles beaucoup plus bas que le niveau de risque assumé par l'UE. Nonobstant, l'investissement de l'UE dans cet accord produit un effet de levier important sur la création de richesses au profit du secteur européen. Comme la plupart des accords thoniers, chaque euro investi par la puissance publique permet la création d'environ 5 € de valeur ajoutée au profit du secteur européen.

La pertinence de l'accord se vérifie pour les parties concernées. Les navires de l'UE ont besoin d'un accès à une zone qui représente environ 10% des captures dans l'atlantique, et l'accord permet au Gabon de valoriser des ressources présentes dans les parties hauturières de l'accord qu'aucun navire national ne peut exploiter. En conséquence, l'accord permet de conforter la viabilité des navires de pêche européens concernés en fournissant un cadre juridique stable sur une durée de 6 années que des licences libres ne donneraient pas. L'accord n'a pas d'impact particulier sur la viabilité de l'exploitation des ressources halieutiques dans la ZEE du Gabon car les navires européens n'y exploitent que des possibilités de pêche données par l'organisation multilatérale en charge de la gestion et de la conservation de cette ressource thonière partagée. Les ressources démersales ou pélagiques situées sur le plateau continental dans la ZEE du Gabon ne sont pas exploitées par les navires de l'UE. L'accord est susceptible de contribuer indirectement à la viabilité biologique de l'exploitation par le soutien financier aux mesures de protection de la ressource, mais la contribution en la matière ne peut être évaluée.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

L'accord de pêche entre le Gabon et l'UE est un accord qu'il apparaît important de maintenir. Cet accord permet aux flottes européennes thonières un accès à l'une des zones sous juridiction les plus productives de l'Atlantique. Il permet au Gabon de valoriser une ressource hauturière que les flottes nationales n'exploitent pas faute de capacités de captures et de filières à terre susceptibles de les valoriser. L'accord fournit également à l'administration en charge de la gestion et de la conservation du secteur de la pêche des ressources financières programmables sur le moyen terme qui ont notamment permis de commencer la mise en œuvre d'un dispositif national de lutte contre la pêche INN qu'il convient désormais de compléter et de pérenniser à l'échelle nationale, mais aussi à l'échelle régionale dans la mesure où certains aspects clés de la gestion des pêcheries (avis scientifique, contrôle du respect des règles) sont des problématiques largement transnationales.

La partie de l'accord qui concerne l'exploitation des ressources dans la ZEE du Gabon ne pose pas de problèmes particuliers. Les navires thoniers de l'UE autorisés à accéder à la ZEE du Gabon n'interagissent pas avec les flottes locales, et leurs activités sont encadrées sous le cadre multilatéral de l'ICCAT qui s'applique à tous les pavillons. Le principal aspect à corriger selon l'évaluation est le déséquilibre entre le niveau de risque en cas de mauvaises pêches assumé par l'UE et celui assumé par les flottes bénéficiaires en cas de mauvaises pêche. La solution est de relever la capture de référence qui sert d'assiette de calcul de la redevance pour les senneurs.

La partie de l'accord qui concerne le partenariat sectoriel pose davantage de problèmes car ce dernier n'a pas été à la hauteur des ambitions traduites en clauses obligatoires du protocole d'accord. En résumant, on peut circonscrire les raisons des difficultés rencontrées à deux explications : i) le manque de capacités de la partie gabonaise pour établir des documents de programmation et de suivi de l'utilisation des fonds de l'appui sectoriel qu'une période de transition politique a aggravé et ii) le manque de ressources de la DG MARE pour piloter de manière adéquate le partenariat.

Les recommandations suivantes sont issues de l'évaluation ex-post de ce protocole d'accord. Elles sont formulées sous l'objectif qu'un futur protocole d'accord convienne mieux aux deux parties.

Recommandation	Commentaires
<p>Maintien du tonnage de référence et augmentation du nombre de licences possibles</p>	<p>L'UE a récemment négocié un nouveau protocole d'accord de pêche avec Sao Tomé qui prévoit un maximum de 28 thoniers senneurs et 12 palangriers de surface. Dans la mesure où ce sont les mêmes flottes thonières qui exploitent cette zone Afrique Centrale, les possibilités de pêche dans la ZEE du Gabon pourraient être harmonisées avec celles obtenues avec Sao Tomé (soit 4 senneurs supplémentaires), ce qui pourrait justifier le maintien du tonnage de référence à 11 000 tonnes par an.</p>
<p>Augmentation du prix de la licence pour les armateurs de l'UE</p>	<p>Le niveau de risque assumé par l'UE en cas de mauvaises pêches dans la zone du Gabon est supérieur à celui du secteur privé. Il serait important de le rééquilibrer. Notant que les navires senneurs pêchent en moyenne sensiblement plus que le niveau de captures utilisé dans le protocole actuel comme base de calcul pour le prix de la licence annuelle, un futur protocole devrait considérer une augmentation du coût nominal de la licence en considérant comme base de calcul une capture annuelle de référence plus élevée. Cet option aurait également l'avantage de diminuer la partie variable (dépendante des captures) de l'accord et d'augmenter la part fixe plus facilement programmable. Suivant les analyses, la licence senneur pourrait être basée sur une capture se situant autour de 300 tonnes par an, au lieu de 130 tonnes actuellement. La licence palangrière peut être maintenue au niveau actuel ou légèrement augmentée.</p>
<p>Améliorer la transparence globale de l'accord</p>	<p>L'accord de pêche entre l'UE et le Gabon est totalement transparent car accessible à tous sur internet. Par contre, les flux financiers découlant de l'accord ne sont pas dans les éléments de comptabilité publique nationale.</p> <p>Pour être pleinement conforme aux recommandations du Conseil de 2004 sur les accords de pêche bilatéraux, il conviendrait que l'UE fasse de l'inscription du montant de l'accord dans la loi de finances une condition préalable, et que la situation du compte spécial « Fonds pêche maritime » puisse être consultable à la demande.</p>

<p>Réformer les modalités de mise en œuvre de l'appui sectoriel</p>	<p>Les dispositions du protocole d'accord en matière de mise en œuvre de l'appui sectoriel n'ont pas été respectées. La partie gabonaise n'a pu fournir en temps et en heure la programmation pluriannuelle, le détail des actions à engager et les indicateurs de résultats qui s'y rattachent. Etant donné le manque de moyens de l'administration nationale pour définir et suivre des indicateurs de résultats, un prochain protocole pourrait se focaliser sur la définition d'indicateurs de moyens (ou <i>d'input</i>) qui permettraient d'affecter à des actions retenues comme prioritaires par les deux parties des montants de l'enveloppe réservée au soutien sectoriel. Les domaines prioritaires de l'appui sectoriel sont relativement clairs ex-ante. Ils devraient considérer à minima le suivi, contrôle et surveillance des pêcheries ; la formation des agents du Ministère en charge de la pêche et la recherche scientifique.</p> <p>Sous ce volet, il conviendrait également de définir clairement les critères d'éligibilité des dépenses sous l'appui sectoriel, notamment en ce qui concerne le règlement des arriérés de contribution à des organisations internationales.</p>
<p>Renforcer les moyens de la DG MARE pour la gestion de l'accord avec le Gabon</p>	<p>En l'état actuel de l'organisation de la DG MARE, l'accord Gabon n'est suivi que par un agent à Bruxelles sur une base temps partiel (l'agent en question a la responsabilité d'autres dossiers). Par ailleurs, la DG MARE ne dispose pas de l'appui technique d'un agent décentralisé en charge du suivi de l'accord au quotidien, alors que c'est le cas pour le suivi d'accords bilatéraux dans d'autres régions ou pays tiers (Afrique de l'Ouest, Océan Indien, Mauritanie, Maroc). Ce manque évident de moyens ne permet pas de conduire le partenariat de manière adéquate, d'autant plus que la partie gabonaise rencontre des difficultés pour le faire (cf supra).</p> <p>Il conviendrait ainsi de considérer le renforcement des moyens dédiés à cet accord à Bruxelles et/ou la mise en place d'un agent sur le terrain. Cette dernière solution présenterait l'avantage d'être au plus près des autorités du pays pour la mise en œuvre et le suivi du partenariat à hauteur des ambitions affichées dans l'accord et son protocole d'application, de consacrer davantage de moyens au suivi du partenariat prévu sous l'accord avec Sao Tomé, et d'avoir une expertise à disposition localement pour le développement des capacités sous-régionales de gestion et de conservation des pêcheries au travers de la COREP.</p>
<p>Prise en charge de la coordination des bailleurs dans le domaine de la pêche</p>	<p>La mission au Gabon a permis de constater que les différents bailleurs ne sont pas informés des actions en projet ou en cours. La représentation locale de la FAO a été pressentie pour assurer ce rôle, mais cela n'a pas été suivi d'effet.</p> <p>Afin de renforcer les synergies possibles entre les programmes et d'éviter de possibles redondances - y compris entre les programmes financés par l'UE comme ACP FISH II -, et ainsi d'être en mesure d'augmenter l'efficacité de l'appui sectoriel prévu sous l'accord, l'UE (via l'EEAS ou la DG MARE si un agent décentralisé est affecté dans la région) pourrait prendre l'initiative de cette coordination des bailleurs dans le secteur de la pêche.</p>

*